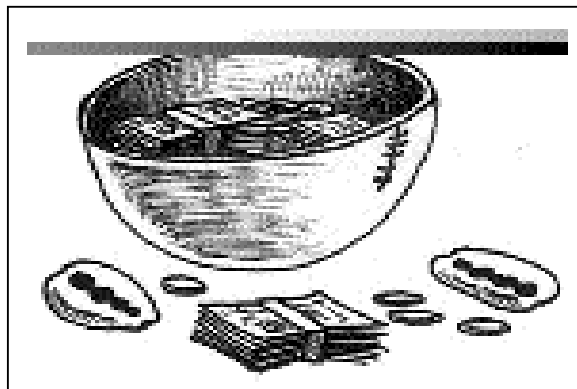




Manuels de Formation des Elus Municipaux

Le conseiller : Un Financier



Cahier 8

TABLE DES MATIERES

Page

Utilisations possibles du présent cahier	5
Partie I	5
Exposé théorique sur le rôle de financier	5
Description du rôle	5
Résumé	5
Réflexion personnelle	6
Concepts et idées	6
La budgétisation: un processus imparfait	7
La budgétisation stratégique: une nouvelle approche?	8
La budgétisation dans son contexte global	8
Deux préoccupations incessantes	9
Exemples concrets	10
Propos généraux sur le fonctionnement et l'entretien	10
Réflexion personnelle	10
Politiques financières	11
Objet des politiques	11
Quelle est votre situation financière?	11
Indicateurs de problèmes en matière de recettes	12
Indicateurs de problèmes en matière de dépenses	12
Autres indicateurs de problèmes	13
Votre avenir financier est-il menacé?	13
Quelques conseils pour l'interprétation des états financiers	13
Points à retenir	14
Renvois	15
Pratiques canadiennes	15
Partie II	18
Atelier sur le rôle de financier	18
Vue d'ensemble	18
Exercice de mise en train: Recherche et échange d'idées	19
Exercice: Responsabilités en matière de finances	20
Présentation du formateur	21
Étude de cas: Politique involontaire touchant l'évaluation foncière	21
Exercice: Évaluation de la situation financière d'une municipalité	22
Étude de cas: Analyse d'un état financier	24
Exercice de transfert des connaissances	25

Avertissement

Dans le présent cahier, les mots de genre masculin appliqués aux personnes désignent les hommes et les femmes, cela dans le but d'alléger le texte.

PREFACE

Presque partout en Afrique, l'heure est à la Décentralisation, à une responsabilisation plus accrue des collectivités de base dans la gestion de leurs propres affaires.

Il s'agit de mieux répondre à l'exigence du développement économique en créant des collectivités locales qui sont les nouveaux cadres d'élaboration et d'exécution des plans et projets de développement.

A cet effet, l'Etat dès le début de l'élaboration des textes législatifs a fait de la formation des élus et acteurs locaux une préoccupation essentielle. Il savait que la Décentralisation présentait des enjeux sur le plan politique, économique et social et que le développement ne saurait se faire sans des acteurs formés et informés. Des acteurs bien au fait des différentes options et orientations politiques et capables d'impulser le développement local.

Pour mener à bien leur mission, les élus locaux en charge de la gestion de leurs collectivités, ont besoin de compter sur leurs qualités intrinsèques mais encore sur une meilleure maîtrise des procédures. Il leur faut aussi avoir une bonne compréhension du contenu des compétences et attributions qui sont les leurs. C'est la raison pour laquelle, le législateur, dans le souci d'une plus grande efficacité, stipule dans **l'article 9 de la loi 96/06 du 22 mars 1996** portant Code des Collectivités Locales « ... que les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ».

Il s'agit là d'une disposition particulièrement importante pour la réussite de la réforme car des élus compétents parce que bien formés pourront comprendre tout à la fois les problèmes et préoccupations de leurs concitoyens, trouver les solutions qui contribueront à consolider les bases de la Décentralisation et de la Démocratie Locale.

La formation est donc nécessaire pour garantir le succès de la réforme qui à terme devrait changer fondamentalement le visage de notre pays.

Ces 12 manuels de formation des élus municipaux viennent assurément à leur heure et la pertinence des thèmes traités aidera sans aucun doute à renforcer de manière significative les capacités des élus.

Je voudrais saisir cette occasion pour remercier tous ceux qui ont participé à la confection de ces manuels et dans cette perspective féliciter Enda Tiers Monde/Ecopop d'avoir initié une telle activité qui profitera à toutes les collectivités locales sénégalaises. Je me réjouis, également, de la collaboration fructueuse entre Enda TM/Ecopop et l'Association des Maires du Sénégal (AMS) qui ont consenti ensemble les efforts nécessaires pour mener à bien les activités liées à l'adaptation des manuels de formation des élus élaborés par le CNUEH. Ce travail constitue une contribution significative, à la mise en œuvre de la Réforme Institutionnelle, en mettant à la disposition des collectivités locales sénégalaises des instruments et outils appropriés pour une bonne connaissance des enjeux de la Décentralisation et du Développement Local.

L'expérience tirée de l'exécution du Programme d'Appui à la Gouvernance et au Leadership Local (PAGEL) d'Enda TM/Ecopop mérite encore d'être portée à l'attention des autres acteurs locaux de la Décentralisation.

Avant Propos

La Politique de Décentralisation mise en œuvre par l'Etat sénégalais depuis 1996, consacre dans les textes, le principe de la libre administration des collectivités locales, tout en assurant le transfert d'importantes compétences jusque là détenues par l'Etat en faveur des collectivités décentralisées. Celles ci disposent désormais, de nouvelles compétences pour jouer un rôle de premier plan dans la gestion et la promotion du développement local.

Cependant, à bien des égards, l'on observe une faible capacité des collectivités locales sénégalaises à mettre en œuvre des démarches participatives et des méthodes de gestion efficaces permettant de mobiliser les ressources et les potentialités locales autour d'objectifs stratégiques de développement.

Ainsi, l'exercice du pouvoir et la participation citoyenne se heurtent à des difficultés qui limitent la portée du processus de décentralisation. Ces difficultés qui restent, pour la plupart du temps, liées à un déficit de communication entre élus locaux et citoyens, une méconnaissance des textes, ne pourront être palliées que grâce à la mise en place d'activités de renforcement des capacités et d'accompagnement de processus participatif de développement local.

C'est dans cette perspective qu'Enda TM/Ecopop, en partenariat avec le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) et l'Association des Maires du Sénégal (AMS), s'est efforcé depuis plusieurs années à mobiliser les acteurs locaux autour d'activités de renforcement des capacités et de leadership local. Les effets induits positifs qui se sont traduits auprès des Elus et leaders locaux par l'accentuation de la demande en formation et l'engagement des communes à innover leur approche de gestion locale à travers des activités de formation ont amené Enda TM/Ecopop à initier le Programme d'Appui à la Gouvernance et au Leadership local (PAGEL).

Poursuivant des objectifs de maîtrise d'outils et d'amélioration des méthodes de gestion locale, le PAGEL, se conçoit comme un cadre de réflexion et d'action, permettant d'associer plusieurs partenaires (techniques, institutionnels, financiers) pour la réalisation d'activités de formation, de capitalisation et de renforcement des collectivités locales.

C'est dans ce cadre, que le CNUEH a mis à la disposition du Programme une série de 12 manuels de formation des élus édités par la Fédération Canadienne des Municipalités. A travers une démarche pertinente et une méthodologie d'approche dynamique conjointement définies par le CNUEH, l'Association des Maires du Sénégal et Enda/TM Ecopop, un groupe de référence mis sur pied à cet effet (composé d'élus, techniciens municipaux, personnes ressources, formateurs) a adapté aux réalités sénégalaises tout le contenu des manuels (textes, études de cas, représentation des codes graphiques, proverbes). Les séances de restitution des différents modules ont permis de vulgariser leurs contenus auprès de plusieurs institutions municipales afin que l'Elu local soit mieux outillé et plus dynamique dans la valorisation de ses rôles.

Ce présent guide, qui se veut avant tout pédagogique, devra améliorer sensiblement auprès des Elus locaux une bonne compréhension des enjeux de la Décentralisation et par là même une bonne maîtrise des outils et démarches de mise en œuvre du développement durable.

UTILISATIONS POSSIBLES DU PRÉSENT CAHIER

Comme tous les autres cahiers de la série, le présent cahier de formation, *LE CONSEILLER: UN FINANCIER*, se prête à de multiples utilisations.

Formation autonome

L'exposé théorique contenu dans la première partie du cahier est destiné à la formation autonome. Vous n'aurez besoin que d'un endroit tranquille pour réfléchir, d'un peu de temps libre et du nécessaire pour écrire. Nous vous encourageons à noter par écrit vos réponses aux questions posées à différents endroits. Le lecteur qui se donne cette peine retire beaucoup plus de sa formation que celui qui ne le fait pas.

Formation en atelier

Les notes du formateur et les exercices apparaissant dans la deuxième partie du cahier peuvent être utilisés par des formateurs chevronnés appelés à animer un atelier de formation réunissant des conseillers de diverses collectivités locales. Les formateurs y trouveront un large éventail d'activités d'apprentissage à partir duquel il leur sera relativement facile d'adapter l'atelier aux besoins particuliers des conseillers. Nous avons conçu le présent cahier dans l'intention de vous inciter à intégrer à la formation votre propre expérience comme formateur, ce qui ne pourra qu'accroître l'efficacité du matériel mis à la disposition des participants.

Vous pourriez décider, comme formateur, d'utiliser tout le matériel contenu dans le cahier en respectant l'ordre préétabli et la présentation suggérée. Vous pourriez aussi, si vous le souhaitez, modifier l'ordre des exercices ou le contenu de ceux-ci afin d'atteindre des objectifs de formation précis. Ainsi, il vous serait possible d'utiliser certains exercices et activités clés du cahier pour animer une séance de formation de trois heures. Vous pourriez également ajouter aux nombreux documents contenus dans le cahier du matériel que vous auriez vous-même produit afin d'étendre la séance sur une journée complète.

Le présent cahier fait partie d'une série de douze cahiers destinés à la formation des élus municipaux. Vous pourriez décider - ou on pourrait vous demander - d'offrir un atelier vous amenant à utiliser plus d'un cahier à la fois, ou encore l'ensemble des cahiers sur une assez longue période. Bien que chaque cahier puisse être utilisé de façon indépendante, l'emploi successif de tous les cahiers, s'il est réalisable, procure certainement aux conseillers participants un apprentissage intégré des plus efficaces.

Formation de groupe

Le matériel de formation peut également être utilisé, de préférence par un formateur ou un animateur d'expérience, afin d'améliorer le rendement d'un groupe de conseillers siégeant à un même conseil municipal. À notre avis, le formateur doit alors être prêt à modifier l'ordre et le déroulement des activités contenues dans le cahier. En certaines circonstances, vous pourriez choisir, comme formateur, de proposer de nouvelles activités adaptées à la situation et aux caractéristiques du groupe. Nous espérons que vous considérerez le présent cahier comme une «trousse d'outils» renfermant une multitude de suggestions de formation qu'il vous appartiendra de combiner, de modifier ou même de mettre de côté, selon ce que dictera la situation.

Les cahiers de formation permettent aux formateurs de choisir parmi un large éventail d'options. Nous souhaitons que vous profitiez pleinement du matériel mis à votre disposition.

PARTIE I

Exposé théorique

Description du rôle

A titre de FINANCIER, le conseiller municipal est appelé à prendre des décisions concernant la levée, la répartition et l'utilisation des fonds publics. **(1)**

Résumé

Le présent exposé porte sur les responsabilités qui incombent aux élus municipaux relativement à la gestion des finances publiques et, notamment, sur le leadership qu'ils doivent exercer à cet égard. Nous y traitons entre autres, du caractère unique de votre rôle de financier au sein de la collectivité locale, des politiques financières adoptées par celui-ci, ainsi que de l'évolution des systèmes publics de gestion financière, toujours imparfaits. Nous vous expliquons aussi comment évaluer la situation financière de votre municipalité; nous attirons votre attention sur diverses sources de danger à éviter sur le plan financier; et nous examinons plus à fond certaines questions complexes, comme les immobilisations.

Réflexion personnelle

Lorsque je pense à mon rôle de financier au sein du conseil municipal, les idées suivantes me viennent à l'esprit:

1. _____
2. _____
3. _____

Concepts et idées

Woodrow Wilson a déjà affirmé, au cours d'une discussion sur les finances publiques à la fin du XIX^e siècle, que « les fonctions du gouvernement étaient simples à cette époque parce que la vie elle-même était simple. Il n'existait aucun système complexe de recettes et de dettes publiques pour déconcerter les financiers, et, par conséquent, on ne rencontrait jamais de financiers déconcertés. »

Si nous prenons le président Wilson au mot et poussons un peu plus loin son raisonnement, nous pouvons en conclure qu'il existe aujourd'hui des financiers déconcertés, et même profondément troublés, au sein de certains gouvernements municipaux. « Il n'y en a aucun dans ma propre municipalité », êtes-vous sans doute en train de vous dire, « mais peut-être que dans les municipalités voisines... » Le présent cahier de formation s'adresse donc, bien sûr, à tous ces conseillers appartenant à d'autres municipalités que la vôtre, mais rien ne vous empêche de profiter de ce que nous avons préparé à leur intention.

D'entrée de jeu, nous devons avouer que le sujet du présent cahier est *extrêmement vaste* et qu'il nous serait un peu difficile de l'aborder dans toute sa complexité. Parce que nous désirons avant tout vous transmettre des connaissances pertinentes et -- nous l'espérons -- utiles, nous avons choisi de concentrer notre attention sur quelques-unes de vos principales responsabilités comme financier à l'échelle municipale. Toutefois, avant d'aller plus loin, examinons brièvement ce qui distingue la gestion des finances au sein d'une municipalité de cette même activité dans d'autres organisations, comme les organismes sans but lucratif ou les entreprises privées. Vous possédez peut-être vous-même une certaine expérience des questions financières dans une organisation de ce genre. Si c'est le cas, vous êtes bien placé pour comprendre les distinctions que nous allons évoquer. Voici quelques caractéristiques courantes de la situation de l'élu municipal relativement à la gestion des finances publiques:

1. Vous n'avez jamais suffisamment de ressources pour répondre aux besoins de la population, qu'ils soient réels ou apparents.
2. Les citoyens n'ont pas tous les mêmes besoins, les mêmes préférences et, ce qui est tout aussi important, la même capacité de payer les services qu'ils reçoivent.
3. Il est très difficile, voire impossible, d'essayer de prévoir et d'évaluer le besoin de chaque service à la lumière de tous les autres besoins qui peuvent exister.

4. Les paliers supérieurs de gouvernement exercent des pressions de toutes sortes sur les décisions que vous prenez à l'échelle municipale. Ces exigences et ces contraintes influent, de façon positive ou négative, sur la latitude dont vous disposez pour répondre aux besoins de la population.
5. Même si vous comprenez très bien la situation globale de la collectivité, il vous est souvent difficile de concilier les besoins à long terme de cette dernière avec les exigences à court terme des citoyens, surtout si des élections doivent être tenues au cours de l'année.
6. Vous ne disposez ni du temps ni des ressources nécessaires pour déterminer le coût et les avantages de diverses solutions de rechange à quelques-uns des programmes existants, parmi les plus coûteux et les plus complexes.
7. Il vous est encore plus difficile, peut-être, de réaliser un juste équilibre entre votre propre perception des besoins de la collectivité et celle des autres conseillers municipaux.

Il est impossible de tout suspendre par un seul clou.
- Proverbe russe

Tous ces facteurs font de votre rôle de financier l'un des plus exigeants qui soient, et peut-être aussi l'un des plus frustrants. Ce rôle est également le plus important de tous, puisqu'il vous oblige, vos collègues et vous-même, à décider de la répartition et de l'utilisation des ressources financières de la municipalité. Or, s'ils doivent réaliser tout au long de l'année un large éventail d'activités à caractère financier, c'est au budget municipal que les conseillers consacrent la majeure partie de leur temps et de leurs efforts. Selon les auteurs d'une série de cahiers destinés aux élus municipaux et publiés aux États-Unis par "International City Management Association, l'établissement du budget peut être décrit comme « l'activité la plus importante du conseil municipal au cours d'une année ». Ils justifient ainsi cette affirmation:

L'établissement du budget constitue, pour tous les conseillers municipaux, l'occasion d'unir leurs efforts afin de réaliser un objectif commun; de décider des programmes auxquels des fonds seront versés; de formuler les politiques appelées à régir le fonctionnement du gouvernement municipal; d'établir le cadre de gestion que devront respecter les responsables des différents services; de définir la norme de rendement qui prévaudra dans les années à venir; ainsi que de faire connaître leurs objectifs et leurs décisions à de nombreux groupes intéressés, dont les citoyens, le milieu des affaires, les fournisseurs de l'extérieur et les agences d'évaluation du crédit. (2)

La budgétisation : un processus imparfait

La budgétisation est un processus qui laisse beaucoup à désirer, surtout dans le domaine public. N'entend-on pas souvent dire que les systèmes gouvernementaux de budgétisation encouragent les gestionnaires à gaspiller les fonds publics? Toute personne qui s'est déjà trouvée dans un hôtel de ville à la fin d'une année financière peut en témoigner. Cette période est marquée par l'activité intense des gestionnaires et des bureaucrates qui tentent frénétiquement de dépenser tous les fonds qui leur ont été accordés avant que l'année ne prenne fin. Cette pratique est très marquée au Sénégal où le rythme des mandats de fin d'exercice illustre le phénomène. Les virements de crédit autorisés par le conseil municipal permettent d'utiliser les reliquats de crédit en fin d'exercice.

Dans un ouvrage portant sur les stratégies politiques relatives aux dépenses de l'État de l'Illinois, Thomas Anton a formulé une série d'observations ou plutôt, de recommandations à l'intention des directeurs de service qui se préparent pour une nouvelle année financière. (3) Ces conseils, présentés sur le ton de la plaisanterie, pourraient s'appliquer tout aussi bien, nous le pensons, aux pratiques financières à l'intérieur de votre propre administration municipale.

- Dépensez tous les crédits qui vous ont été accordés. Si vous ne le faites pas, on en conclura que vous n'aviez pas besoin d'autant d'argent et que, par conséquent, votre prochain budget devrait être réduit.
- Les nouveaux crédits budgétaires que vous demandez ne devraient jamais être inférieurs à ceux de votre budget actuel. Il est plus facile de trouver des façons de dépenser un montant équivalent à votre budget actuel que de justifier une réduction de crédits.
- Intégrez des programmes prioritaires à votre budget de base. Ceux qui adoptent le budget municipal (les conseillers) contestent rarement le bien-fondé de programmes semblant faire partie des activités courantes.
- Minimisez tout accroissement des dépenses, en expliquant qu'il découle de vos activités courantes.
- Fournissez au maire et aux conseillers la possibilité de supprimer certaines dépenses de votre budget et de

démontrer, du même coup, qu'ils encouragent effectivement «les économies » au sein de l'administration municipale. Ils seront aussi moins portés à examiner attentivement le budget de base et ses programmes clés.

Nous croyons que ces conseils sur la façon de gaspiller les fonds des contribuables pourraient être amusants, s'ils n'étaient pas aussi révélateurs de comportements qui se manifestent réellement au sein des administrations municipales lorsque vient le temps de préparer de nouveaux budgets. Or, plus souvent qu'autrement, cette situation est attribuable à la budgétisation par postes de dépenses. Ce mode de « gestion » financière a été mis au point afin d'empêcher les gestionnaires et les bureaucrates du secteur public de dépenser un cent (ou toute autre unité monétaire) de plus que les sommes autorisées à chacun des postes de leur budget. Parce qu'il leur est également difficile de transférer des sommes d'un poste de dépenses à un autre, notamment pour répondre à des besoins pressants ou imprévus, les gestionnaires ne disposent pas de la souplesse nécessaire pour effectuer des opérations financières judicieuses. Ce système, créé afin de prévenir la mauvaise gestion des fonds publics, empêche aussi paradoxalement, toute gestion efficace. C'est ce système qui est en vigueur au Sénégal et pose beaucoup de problèmes par rapport à la mission des collectivités locales

D'autres méthodes de budgétisation ont été mises en place, mais aucune d'elles ne semble donner d'excellents résultats. Il pourrait être utile de formuler ici quelques commentaires succincts sur deux de ces méthodes, parmi les plus courantes. La première d'entre elles est la budgétisation par programmes. Elle permet d'affecter des fonds à des activités ou à des programmes donnés (touchant par exemple l'entretien des routes, l'élimination des déchets solides ou le nettoyage des rues), plutôt qu'à des postes de dépenses déterminés. Le budget par programmes est habituellement soutenu par un budget structuré selon des postes de dépenses (comme c'est le cas de la majorité des systèmes budgétaires), mais il n'en indique pas moins à quels programmes les crédits consentis seront affectés. Cette méthode présente cependant deux inconvénients: a) il faut beaucoup de temps pour la mettre en place et l'utiliser, et b) elle ne fait pas mention des niveaux de service ou de « rendement » à atteindre.

Ce dernier problème devait être résolu grâce à la budgétisation fonctionnelle, ou budgétisation axée sur le rendement. Le budget fonctionnel ressemble beaucoup, par sa structure, au budget par programmes, mais il offre l'avantage supplémentaire d'indiquer la relation entre l'argent dépensé et les services fournis. Les gestionnaires sont ainsi tenus de définir la production ou le rendement de leur service (par exemple, nombre de kilomètres de rues à nettoyer et coût par kilomètre). Il s'agit là d'une tâche difficile, surtout lorsqu'on l'applique à des secteurs d'activité comme les services du personnel ou les services sociaux.

La budgétisation stratégique : une nouvelle approche?

Une nouvelle méthode de budgétisation au sein des administrations municipales - la budgétisation stratégique, ou budgétisation axée sur une mission à remplir - suscite de plus en plus d'intérêt en Amérique du Nord et en Europe. Elle permet aux gestionnaires de conserver les crédits budgétaires qu'ils n'ont pas utilisés pendant une année afin de poursuivre leur mission ou leurs objectifs au cours des années à venir, plutôt que d'être tenus de rendre cet argent afin qu'il soit affecté à d'autres fins. Les comptes avec postes de dépenses sont officiellement remplacés par des comptes relevant d'un fonds général de fonctionnement et portant sur de vastes secteurs d'activité. Toutefois, la majorité des gestionnaires continuent de tenir à jour, parallèlement, un budget par postes de dépenses, afin de suivre l'évolution de ces dernières.

Même si votre municipalité n'est peut-être pas en mesure de se doter bientôt d'un tel système, la budgétisation stratégique n'en constitue pas moins une approche susceptible d'intéresser les conseillers municipaux à la recherche de meilleures méthodes comptables. Nous vous signalons que la première municipalité à utiliser cette approche se trouve en Californie. Le secrétaire municipal a décidé d'y recourir à la suite d'une recommandation de l'un de ses directeurs adjoints aux finances, qui venait d'immigrer aux États-Unis après avoir occupé un poste de banquier aux Philippines. Lorsqu'une municipalité voisine a adopté à son tour la nouvelle approche comptable, celle-ci a été surnommée « la budgétisation de contrôle des dépenses ».

Selon les gestionnaires municipaux qui l'utilisent, la budgétisation stratégique présente d'énormes avantages. Elle permet notamment:

- d'inciter chaque employé à réaliser des économies;
- de débloquer les ressources nécessaires pour tester de nouvelles idées;
- de conférer aux gestionnaires l'autonomie dont ils ont besoin pour s'adapter à des circonstances changeantes;
- de créer un climat prévisible;
- de simplifier considérablement le processus budgétaire;
- de verser beaucoup moins d'argent aux vérificateurs et aux responsables des budgets;
- de laisser plus de temps aux élus municipaux pour s'occuper de questions plus importantes.

Nous espérons que la budgétisation stratégique se répandra de plus en plus dans les administrations municipales de toutes les régions du monde, afin que les gestionnaires puissent s'affranchir des contraintes inutiles imposées par la budgétisation par postes de dépenses. Dans l'intervalle, nous vous invitons à relire la liste des conseils relatifs aux moyens que peuvent utiliser les responsables des programmes pour « justifier » leurs besoins financiers.

Cette liste devrait vous aider à déterminer si les responsables des différents services de votre propre municipalité se livrent à des pratiques de ce genre. Bien sûr, si vous encouragez vous-même de telles pratiques, vous serez peut-être forcé de revoir vos propres activités. Il faut noter que la nouvelle génération de projet se greffe aux budgets des communes en ayant comme base la budgétisation stratégique. Toutefois il faut insister sur la nécessité de mettre en place un système de bonne gouvernance et de transparence pour l'efficacité de cette forme de budgétisation.

La budgétisation dans son contexte global

Les données recueillies constituent la plus importante de toutes les retombées du processus de gestion financière. Sans données fiables, les conseillers ne peuvent pas prendre de bonnes décisions, et les gestionnaires ne peuvent pas non plus s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Pour s'assurer d'obtenir des données sûres, les administrations municipales doivent se doter d'un certain nombre de systèmes et de procédures de collecte et d'analyse. Une fois reliés les uns aux autres, ces systèmes et ces procédures forment ce que certains appellent « un système intégré d'information financière ». On retrouve au cœur de ce système la comptabilité relative aux programmes et aux finances, ainsi que l'analyse des pratiques de gestion. Ces centres nerveux sont alimentés en données essentielles tout au long de l'année financière, tantôt de façon périodique, tantôt de façon continue, selon le calendrier des activités. Les données peuvent être réparties en quatre secteurs d'activité:

1. **Les buts et les objectifs** (examen des besoins de la collectivité et des résultats antérieurs, établissement des priorités, etc.);
2. **La planification et la budgétisation** (y compris la planification pluriannuelle, l'estimation des recettes, ainsi que la préparation et l'adoption des budgets);
3. **La production de rapports et la surveillance** (comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles, surveillance de la bonne marche des services et des programmes, et adoption de mesures correctives au besoin);
4. **L'évaluation** (vérifications relatives aux finances et au rendement, de même qu'aux services et aux programmes).

Les secteurs d'activité 1 et 4 font l'objet de cahiers portant sur deux autres rôles du conseiller municipal: a) l'élaborateur de politiques (activités relatives aux buts et aux objectifs), et b) le superviseur (activités ayant trait à la surveillance et à l'évaluation). Nous vous invitons à consulter ces cahiers pour en savoir davantage sur les activités qui y sont abordées.

Deux préoccupations incessantes

C'est à l'étape de la planification et de la budgétisation que l'on retrouve, à l'intérieur du système intégré d'information financière, deux questions qui semblent soulever des problèmes pour un grand nombre d'administrations municipales, surtout dans les pays en développement: a) la planification des immobilisations et la planification pluriannuelle et b) le coût réel du fonctionnement et de l'entretien (plus souvent qu'autrement, l'entretien est inexistant ou remis à plus tard).

Planification des immobilisations - Dans de nombreux pays, la planification des immobilisations et l'élaboration des programmes d'immobilisations à l'échelle municipale ne sont pas toujours liées aux priorités de la collectivité. Nous avons déjà vu un grand stade venant d'être construit dans une ville de l'Asie du Sud où, pourtant, des routes, des systèmes de drainage, des réseaux d'aqueduc et d'autres installations destinées à faciliter la vie des résidents faisaient cruellement défaut. Lorsque nous avons demandé à quelle fréquence ce stade était utilisé, on nous a répondu: « Hum! Peut-être trois ou quatre fois par année... » Il existe de tels « éléphants blancs » dans toutes les régions du globe. Aucun pays n'est épargné. Malheureusement, les collectivités affectent souvent leurs maigres ressources à de tels projets, au détriment des véritables besoins de la population. Avant d'aller plus loin, voyons ensemble en quoi consiste une « mobilisation ». Il s'agit, tout simplement, d'une dépense visant à doter la municipalité d'une « amélioration », qui réunit les caractéristiques suivantes:

1. le montant dépensé est relativement élevé;
2. cette dépense ne reviendra pas chaque année;
3. la nouvelle « amélioration » durera longtemps;
4. elle prend la forme d'un bien immobilisé;
5. elle entraînera des dépenses courantes de fonctionnement et d'entretien.

La planification des immobilisations devrait commencer par un inventaire des biens que possède la municipalité et une évaluation de leur état. On devrait noter dans cet inventaire une description de chaque bien, son emplacement, son âge et son état, les dépenses associées à son fonctionnement et à son entretien, ainsi qu'une estimation de la date et du coût de sa remise en état ou de son remplacement. En faisant de l'inventaire la première étape de la planification des immobilisations, on échappe à la « liste de souhaits » qu'entraîne automatiquement l'élaboration de programmes d'immobilisations. Cette façon de procéder permet également de déterminer si les installations actuelles devraient être améliorées ou faire l'objet de vastes travaux de réfection avant que de nouveaux projets ne soient entrepris.

Si votre administration municipale peut compter sur un personnel technique, ces employés devraient être invités à préparer chacune des demandes de projet en se servant d'un formulaire normalisé, afin que vous disposiez de données uniformes pour déterminer les priorités et prendre des décisions définitives. Des comités consultatifs de citoyens peuvent soumettre certains projets, et, bien sûr, vous-même et d'autres conseillers municipaux pouvez recommander d'autres projets.

Il serait utile que tous ces projets renferment, dans la mesure du possible, des données comparables. Ainsi, chaque demande devrait faire mention de la description du projet envisagé, de l'emplacement prévu, des raisons qui motivent cette immobilisation, ainsi que des personnes ou des groupes qui en profiteraient. Les promoteurs devraient également expliquer de quelle façon on répond actuellement aux besoins qui sont à l'origine du projet, ainsi que fournir une ventilation détaillée dispose-t-elle des ressources financières et techniques nécessaires à la poursuite de ces projets? S'ils étaient soumis aujourd'hui même au conseil municipal pour approbation, vous prononceriez-vous en faveur de ceux-ci?

Fonctionnement et entretien - L'autre sujet de préoccupation dont nous avons fait état précédemment (parallèlement à la planification des immobilisations) est le coût du fonctionnement et de l'entretien de l'équipement et des immobilisations. En fait, pour être plus précis, nous devrions dire que le véritable problème réside dans *l'attitude* de la majorité des conseillers municipaux lorsqu'il s'agit d'autoriser des fonds pour le fonctionnement et l'entretien de l'équipement et des installations municipales. Cette affirmation est peut-être un peu sévère, mais il n'en demeure pas moins que l'entretien des installations - ou, plus précisément, leur non-entretien -- est l'un de ces sujets qui fait monter le ton des discussions lors de rencontres d'observateurs de l'extérieur, préoccupés de la capacité des collectivités locales de gérer les affaires publiques à la façon du secteur privé.

Exemples concrets

1. Il y a quelques années, un grand hôtel d'un pays d'Afrique a été rasé par les flammes parce qu'aucun camion du service municipal des incendies n'a pu se rendre sur les lieux du sinistre. Un camion est effectivement sorti de la caserne de pompiers, mais il est tombé en panne avant d'arriver à destination. Parce qu'ils n'avaient jamais été entretenus, tous les autres camions étaient inutilisables.
2. Un centre de formation en agriculture a pu être construit grâce à l'aide fournie par un important organisme bilatéral de développement. Ce centre, qui répond à un véritable besoin dans la région, regroupe plusieurs beaux bâtiments dotés de tout l'équipement nécessaire pour accueillir une vingtaine de professionnels et d'employés de soutien. Or, onze ans plus tard, dans le cadre d'une évaluation de projet réalisée pour le compte d'un autre organisme, l'un des auteurs du présent cahier a eu la possibilité

de visiter le centre. Le directeur et son personnel attendaient toujours, pour lancer leur premier programme de formation, que l'on augmente leur budget de fonctionnement.

3. On a déjà annoncé, dans le principal quotidien d'un pays de l'Asie du Sud, que le président de ce bloc de nations avait inauguré officiellement une nouvelle station ultramoderne de production d'eau potable dans une importante ville située non loin de la capitale. Trois semaines plus tard, le même quotidien publiait, en manchette, un autre article expliquant que la station avait dû être fermée temporairement, en attendant que le pays qui avait permis sa construction fournisse des pièces de rechange et l'assistance technique nécessaire à son fonctionnement.

4. La commune de Thiadiaye (Sénégal) a construit sur le crédit communal une gare routière d'une dimension supérieure au besoin réel du trafic de la localité. Cet investissement n'était pas soutenable par le budget de fonctionnement relativement à la dimension de l'entretien.

Vous avez sans doute déjà entendu des histoires semblables, et nous espérons que votre propre municipalité n'a pas connu un sort aussi fâcheux.

Propos généraux sur le fonctionnement et l'entretien

Dans de nombreux pays du globe, le fonctionnement et l'entretien (F&E) des équipements et des installations font rarement l'objet d'éloges de la part des citoyens et des observateurs de l'extérieur. Voyons ensemble quelques-uns des facteurs qui contribuent au piètre rendement des gouvernements municipaux à cet égard.

Souvent, il est difficile d'obtenir les **pièces de rechange** nécessaires au F&E de nombreuses machines. Un tel problème pourrait être évité au moment de la planification des nouveaux projets. Si on prévoit que le F&E d'une immobilisation soulèvera des difficultés, la réalisation du projet pourrait s'en trouver compromise. Ne vous dotez pas de nouveaux équipements si vous n'êtes pas en mesure d'assurer leur bon fonctionnement.

Votre municipalité ne possède peut-être pas les **compétences** nécessaires pour faire fonctionner et entretenir bon nombre de ses nouvelles immobilisations. Ce problème n'est pas insurmontable, mais il exige que vous preniez certaines mesures préventives. Par exemple, si on fait don d'équipements à votre municipalité, assurez-vous que les employés touchés recevront la formation nécessaire pour faire fonctionner et entretenir ces équipements avant d'inviter le ministre des Affaires municipales à conclure officiellement la transaction. Nous pensons ici à une administration de district qui s'est vue remettre de gros appareils d'entretien routier, à la fine pointe de la technologie, valant plusieurs millions de dollars. Il s'agissait là d'une bonne nouvelle. La mauvaise nouvelle? L'organisme ayant fait ce don n'a fourni que trois jours de formation sur le fonctionnement et l'entretien de cet équipement. De plus, cette formation a été surtout donnée sous forme d'exposés théoriques, ce qui ne constitue pas la meilleure façon d'acquérir des connaissances pratiques.

Enfin, si les dépenses relatives au F&E sont pratiquement inexistantes dans certaines municipalités, malgré l'importance de ces deux activités, c'est que les conseils sont peu disposés à autoriser des **fonds** à cette fin. Des cyniques prétendent que les conseillers ne veulent pas financer le F&E parce que ces activités se prêtent mal aux pots-de-vin et à la corruption. Cette explication est sans fondement à nos yeux, et nous espérons que c'est aussi votre avis. Nous sommes plutôt portés à croire que la majorité des conseillers municipaux ne sont tout simplement pas conscients que leur décision de ne pas financer le F&E entraîne, paradoxalement, des coûts énormes. Les sommes consacrées à l'entretien des installations et des équipements municipaux constituent peut-être les investissements les plus rentables qui soient pour servir la collectivité. A l'inverse, l'absence d'entretien peut s'avérer très coûteuse.

Réflexion personnelle

Étant donné l'importance des activités de F&E, nous vous proposons de prendre quelques minutes pour réfléchir aux politiques de votre gouvernement municipal à cet égard. Dans quel domaine connaissez-vous vos plus grands problèmes d'entretien? Les routes? Les installations (comme celles qui servent à la production d'eau potable ou au traitement des eaux usées)? Le parc automobile? Les bâtiments publics? Quelles sont les conséquences de ces problèmes? Si les activités de F&E laissent à désirer, que pourriez-vous faire pour corriger la situation?

Politiques financières

Votre conseil municipal s'est-il déjà doté de politiques visant à guider ses propres décisions en matière de finances publiques, de même que les activités des responsables de la gestion financière au sein de l'administration municipale? Nous pensons que vous possédez effectivement de telles politiques, mais que celles-ci sont probablement réparties dans une multitude de documents ou de pratiques financières et n'ont jamais été énoncées ou consignées officiellement, ce qui ferait en sorte qu'elles continuent d'être appliquées si les employés clés de l'administration venaient à changer. Vous trouverez des précisions sur le concept de « politique » dans le cahier intitulé *Le conseiller: un élaborateur de politiques*. Il arrive souvent que des politiques à caractère financier soient intégrées à des demandes de subvention, des accords de prêt, des plans d'action globaux et des pratiques administratives, mais elles sont rarement formulées de manière explicite, afin que tout le monde puisse être informé des positions de l'administration municipale sur différents aspects de la gestion des finances publiques.

L'établissement de politiques financières présente certains avantages indéniables:

- a) Ces politiques peuvent accroître la crédibilité du gouvernement municipal, ce qui est particulièrement important lorsque vous traitez avec des investisseurs éventuels. Elles augmentent aussi le degré de confiance de la population dans ses élus.
- b) Elles fournissent un portrait global de la position de votre gouvernement relativement aux questions financières.
- c) Elles peuvent contribuer à améliorer la stabilité financière du gouvernement et à définir une marche à suivre uniforme pour la planification de programmes, d'immobilisations et de services importants.

Si vous souhaitez disposer d'une série plus complète de politiques financières, nous vous recommandons de commencer par réunir tous les documents relatifs aux systèmes financiers de l'administration municipale qui existent actuellement. Interrogez les responsables des services municipaux et d'autres fonctionnaires sur les politiques qui leur semblent nécessaires ou souhaitables. Communiquez également avec le ministère des Affaires municipales pour savoir si d'autres municipalités possèdent des politiques officielles en ce qui a trait à la gestion des finances publiques. Les personnes à qui vous vous adresserez pourraient être tellement surprises qu'une municipalité prenne l'initiative d'une telle requête qu'elles iront jusqu'à vous offrir une assistance technique. Sollicitez également les commentaires des citoyens. Enfin, lorsque vous aurez rédigé un ou plusieurs documents, faites-les circuler auprès de différents groupes intéressés, afin de recueillir leurs réactions et leurs suggestions. Une fois cette étape franchie, vous serez en mesure d'adopter des politiques officielles et de faire connaître celles-ci à d'autres collectivités locales de votre pays, pour qu'ils puissent profiter de votre sagesse et de votre initiative.

Objet des politiques

Il existe sept aspects précis de la gestion des finances publiques où l'adoption de politiques officielles pourrait contribuer à accroître l'uniformité des opérations financières de la municipalité et atténuer certaines incertitudes quant à son avenir financier. Des politiques peuvent être adoptées dans les domaines suivants:

- les budgets de fonctionnement;
- les budgets des immobilisations et des améliorations;
- la dette;
- les recettes;
- les réserves;
- les pratiques en matière d'immobilisations;
- la comptabilité, la vérification et les rapports financiers.

L'énumération qui précède est tirée d'un guide portant sur les objectifs en matière de rendement financier (5), publié par l'International City Management Association en 1980. Ce guide fait lui-même partie d'un projet plus vaste visant à aider les fonctionnaires municipaux à évaluer la situation financière de leur municipalité. (6)

Quelle est votre situation financière ?

La situation financière de votre municipalité peut être définie, en gros, par sa capacité de faire face à ses obligations financières de façon continue. Plus particulièrement, il s'agit de sa capacité de: a) maintenir les niveaux actuels de services, b) surmonter les perturbations économiques à l'échelle municipale, et c) s'adapter à tout changement d'ordre économique (croissance, ralentissement, etc.). Selon un rapport de l'International City Management Association, il est nécessaire de surveiller plusieurs facteurs pour assurer la prospérité financière d'une municipalité. Nous aimerions approfondir avec vous quelques-uns de ces facteurs, afin de vous aider à

prendre vous-même le pouls de votre municipalité sur le plan financier. Voyons d'abord quelques problèmes susceptibles de survenir au chapitre des recettes.

Indicateurs de problèmes en matière de recettes

1. Votre base de recettes s'effrite-t-elle? Les recettes par habitant diminuent-elles progressivement?
2. Certaines procédures internes ou certaines politiques nuisent-elles à la production de recettes? Par exemple, avez-vous comme pratique courante, mais non officielle, de consentir des allégements fiscaux irréalistes à de riches citoyens influents? Une proportion de plus en plus grande de vos recettes est-elle affectée à des fins particulières?
3. Votre municipalité compte-t-elle trop sur des sources de recettes extérieures (subventions du gouvernement central, dons, etc.)?
4. Si vous percevez un impôt foncier, les recettes que vous en tirez sont-elles en baisse? Les évaluations foncières ont-elles été mises à jour récemment, de manière à refléter les valeurs marchandes actuelles?
5. Le montant des taxes impayées est-il exceptionnellement élevé, ou augmente-t-il de plus en plus?
6. Votre municipalité dépend-elle de sources ponctuelles de recettes (emprunts, transferts intergouvernementaux, utilisation de ses réserves, etc.)?
7. Les frais d'utilisation de certains services diminuent-ils par rapport aux dépenses qu'ils entraînent? Par exemple, retirez-vous de moins en moins d'argent de l'utilisation des marchés publics, alors que les dépenses relatives au fonctionnement et à l'entretien de ces marchés ne cessent d'augmenter?
8. Les frais imposés par la municipalité pour l'utilisation de certains services ont-ils été rajustés pour tenir compte de facteurs comme l'inflation et les coûts croissants de fonctionnement?
9. Le profil démographique ou économique de votre collectivité évolue-t-il au point où vous aurez bientôt de la difficulté à accroître vos recettes (nombre croissant de personnes âgées par rapport au reste de la population, perte d'emplois dans le secteur industriel, etc.)?
10. Connaissez-vous actuellement une insuffisance de recettes qui pourrait laisser croire à une détérioration de votre situation financière?

Indicateurs de problèmes en matière de dépenses

Comme conseiller municipal, vous devez également porter une attention particulière aux dépenses de la municipalité. Le fait que certaines dépenses aient tendance à « surgir de nulle part » vous oblige à être d'une grande vigilance relativement à cet aspect clé des finances publiques. Idéalement, le taux d'accroissement de vos dépenses ne devrait pas être supérieur à celui de vos recettes. Nous vous recommandons de vous poser, entre autres, les questions suivantes:

1. Votre municipalité connaît-elle une augmentation de ses dépenses par habitant plus forte que celle de ses recettes au même titre? Si c'est le cas, êtes-vous capable d'en déterminer la cause exacte? Cette hausse est-elle attribuable à de nouveaux programmes ou à de nouveaux services? Est-elle imputable à un secteur d'activité en particulier? Les dépenses supplémentaires sont-elles rattachées à des immobilisations ou aux activités courantes? S'agit-il de dépenses générales, comme les salaires? Les dépenses sont-elles nouvelles? En d'autres mots, une réponse précise s'impose!
2. Le nombre de fonctionnaires par habitant augmente-t-il?
3. La productivité de ces fonctionnaires accuse-t-elle une baisse?
4. Votre liste de paye compte-t-elle des « employés fantômes »? Si vous n'êtes pas familier avec ce phénomène, nous vous signalons que certaines municipalités ont un nombre appréciable d'employés qui ne se présentent jamais au travail, qui figurent sur la liste de paye de plus d'un service à la fois, ou qui continuent de toucher leur rémunération bien qu'ils soient morts depuis un certain nombre d'années... En Afrique, une municipalité est parvenue à supprimer 1 200 de ses quelque 3 000 fonctionnaires grâce à une « chasse aux fantômes » efficace. Au Sénégal les grandes municipalités de la région de Dakar

connaissent ce type et le programme d'ajustement municipal de la Banque Mondiale leur recommande une réduction des effectifs comme préalable à la signature de leur contrat de ville

5. Vos coûts fixes, ou coûts « obligatoires », augmentent-ils proportionnellement à vos dépenses nettes de fonctionnement (service de la dette, prestations de retraite, contrats de location à long terme, etc.)?
6. Les charges sociales sont-elles en hausse par rapport aux salaires versés? Il arrive que des employés soient autorisés à accumuler des crédits de congés correspondant à plusieurs années de travail, ce qui constitue une charge pour les conseils subséquents.
7. Vos contrôles budgétaires sont-ils inefficaces? Permettent-ils que certaines dépenses augmentent lentement sans que personne ne s'en aperçoive ou que les dépassements de crédits dans diverses catégories de dépenses ne soient pas surveillés?
8. Votre gouvernement municipal néglige-t-il ses responsabilités en matière d'entretien? Si c'est le cas, il s'expose à de graves conséquences, touchant aussi bien le coût que la qualité des services.

Autres indicateurs de problèmes

1. Équilibrez-vous régulièrement votre budget?
2. Disposez-vous de réserves pour faire face aux imprévus?
3. Votre municipalité possède-t-elle suffisamment de liquidités pour payer ses factures à temps?
4. Si certains services publics (comme l'alimentation en eau et les égouts) sont assurés par des entreprises privées ou des organismes parapublics, ceux-ci accusent-ils des déficits? N'oubliez pas que beaucoup de ces services ont la réputation d'être mal gérés. Ce n'est pas parce qu'ils ne relèvent pas directement de votre conseil municipal qu'ils ne peuvent pas entacher votre réputation!

Votre avenir financier est-il menacé ?

Bon nombre des problèmes que nous venons d'évoquer peuvent mettre en péril l'avenir financier de votre municipalité s'ils sont trop longtemps négligés. Lorsqu'ils s'ouvrent finalement les yeux, les conseils municipaux ont souvent tendance à chercher des solutions qui ne règlent pas vraiment les problèmes relevés, mais ont plutôt pour effet de compliquer la situation pour les conseils subséquents. Examinons brièvement quelques-unes de ces mesures:

1. Puisez-vous continuellement dans les réserves accumulées au cours des années précédentes pour équilibrer votre budget? (D'autres conseillers envieraient sans doute là votre chance!)
2. Votre conseil est-il sans cesse obligé d'emprunter de l'argent ou de virer des fonds d'un compte à un autre pour faire face à ses obligations financières courantes?
3. Différez-vous régulièrement vos dépenses d'entretien et diverses obligations à long terme (comme votre dette au titre d'un régime de retraite)?
4. Devez-vous vendre des biens appartenant à la collectivité pour régler vos dépenses courantes?
5. Enfin, il est toujours possible de trouver un compatible astucieux capable de « trafiquer » vos livres pour donner l'illusion d'un budget municipal équilibré. Diverses manœuvres peuvent être employées à cette fin, comme celles qui consistent à reporter certaines obligations aux budgets des années subséquentes ou à inscrire à l'exercice courant des recettes à percevoir seulement l'année suivante. Malheureusement, de telles ruses ne règlent absolument pas les problèmes sous-jacents.

Comme nous l'avons précisé au début du présent exposé, le rôle du financier est extrêmement vaste et complexe. Il est possible que nous nous soyons éloignés, en cours de route, du sentier que vous nous attendiez à suivre avec nous. Nous avancerons pour notre défense, si vous nous le permettez, qu'il est selon nous très important que vous-même et les autres conseillers municipaux ayez une vision globale de tout ce qui touche la gestion des finances publiques.

Quelques conseils pour l'interprétation des états financiers

Avant de clore la présente discussion sur votre rôle de financier, nous tenons à formuler quelques observations sur la façon d'interpréter un état financier. Nous avons souvent constaté au fil des ans, dans notre travail auprès des élus municipaux, que beaucoup d'entre vous avez tendance à paniquer devant un état financier rempli presque exclusivement de chiffres. Nous pouvons comprendre une telle réaction, car nous sommes nous-mêmes un peu intimidés par une telle abondance de données financières. Vous trouverez ci-dessous quelques conseils susceptibles d'atténuer l'angoisse qui s'empare peut-être de vous lorsqu'on vous remet, en même temps que l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil, l'état financier mensuel ou trimestriel de la municipalité.

Concentrez d'abord votre attention sur quelques-uns des principaux indicateurs de la santé financière de votre municipalité. Dans l'ensemble, vos recettes sont-elles conformes aux prévisions budgétaires? Pour bien évaluer cette composante des finances publiques, une estimation des sommes versées dans les coffres de la municipalité doit vous être fournie périodiquement. Pourquoi? Parce que certaines recettes ne sont pas réparties également tout au long de l'année financière. Ainsi, le fait d'avoir amassé 50 p. 100 des recettes totales prévues pour l'exercice courant à la fin du deuxième trimestre peut être trompeur, si toutes les sommes provenant d'une importante source de financement devaient être recueillies au cours de la première moitié de l'exercice.

Une attention particulière doit également être portée aux dépenses.

Respecte-t-on à cet égard les limites fixées dans le budget annuel? Ces dépenses sont-elles conformes aux prévisions établies chaque mois? Si ce n'est pas le cas, il vous incombe de poser des questions très précises aux différents gestionnaires financiers de la municipalité.

Examinez avec soin les sommes recueillies. Certaines recettes sont-elles inférieures aux dépenses qu'entraîne leur perception? Il n'est pas rare que cela se produise. Si des sources de recettes sont improductives, faites en sorte qu'elles rapportent davantage, si c'est possible, ou éliminez-les.

Interrogez-vous de la même façon sur les dépenses. Certaines d'entre elles vous semblent-elles beaucoup plus élevées que d'autres sans raison apparente? Si c'est le cas, n'hésitez pas à demander des explications aux responsables de ces dépenses.

Appliquez la loi de Pareto. Cet économiste a affirmé que, en règle générale, 80 p. 100 des recettes (ou des dépenses) proviennent de 20 p. 100 des sources de recettes (ou de dépenses). Parce que cette loi tend à se vérifier, il serait plus efficace, si vous souhaitez améliorer votre situation financière, que vous concentriez vos efforts sur le cinquième des sources qui vous procurent 80 p. 100 de vos recettes, ou que vous vous attachiez à supprimer le cinquième des sources de dépenses qui grugent 80 p. 100 de votre budget.

Les liquidités constituent un autre indicateur financier important. Celles-ci sont-elles suffisantes pour couvrir vos dépenses courantes? Dans le cas contraire, quelles mesures pourriez-vous prendre? Vous serait-il possible de «freiner» les dépenses en repoussant certaines sorties de fonds ou en recueillant, à l'avance, certaines recettes? Par exemple, les droits des permis pour l'exploitation de commerces pourraient-ils être perçus plus tôt dans l'année?

Les excédents budgétaires éventuels, qu'ils soient périodiques ou courants, doivent également être surveillés de près. Si votre municipalité génère des recettes plus élevées que prévu, celles-ci sont-elles investies dans des sources approuvées? Si ce n'est pas le cas, voyez-y! Il est facile d'obtenir de nouvelles recettes en investissant des fonds improductifs.

Après avoir examiné les « composantes majeures » d'un état financier, vous pouvez vous tourner vers d'autres indices, parmi les plus évidents, pour juger de la situation financière de votre municipalité. Existe-t-il des fluctuations considérables dans les recettes ou les dépenses imputables à des postes budgétaires précis? Par exemple, les recettes provenant de la taxe d'étalage, dans les marchés publics, ont-elles connu une baisse marquée au cours du dernier mois ou du dernier trimestre? Si c'est effectivement le cas et qu'il n'existe aucune cause apparente, allez au fond des choses. Au chapitre des dépenses, le prix du combustible aurait-il augmenté subitement au cours des derniers mois? Le cas échéant, déterminez l'origine de cette hausse.

Nous vous recommandons également de relever certaines sources de recettes ou de dépenses qui n'apparaissent pas dans les états financiers. Par exemple, si aucune somme n'est affectée à l'entretien des rues ou du réseau d'égouts, vous auriez avantage à déterminer pourquoi. De telles questions sont particulièrement indiquées au

moment de l'établissement du budget annuel, mais rien ne vous empêche de les formuler en tout temps, lorsque vous exercez votre rôle de financier.

Points à retenir

- La gestion des finances publiques est une tâche complexe, exigeante et importante.
- La budgétisation par postes de dépenses -- méthode utilisée par la majorité des gouvernements municipaux - - donne lieu à une obligation raisonnable de rendre des comptes et à une gestion financière inefficace.
- La recherche d'une meilleure méthode pour l'établissement des budgets n'a pas été très fructueuse jusqu'ici. Une nouvelle approche, appelée la « budgétisation stratégique », s'avère cependant prometteuse.
- Pour jouer efficacement son rôle de financier, le conseiller municipal doit disposer d'un système intégré d'information financière capable de lui fournir des données fiables à toutes les étapes de l'élaboration, de l'application, de la surveillance et de l'évaluation de politiques.
- La planification des immobilisations et l'entretien des équipements et des installations constituent deux des aspects les plus sombres de la gestion des finances publiques. Ils doivent donc faire l'objet d'une attention particulière de la part des conseillers.
- Les conseils municipaux devraient se doter de politiques financières pouvant servir de balises pour leurs propres délibérations et de lignes directrices pour leurs gestionnaires financiers.
- La situation financière de votre municipalité dépend de nombreux facteurs. C'est à ceux qui ont trait aux recettes et aux dépenses que vous devez attacher le plus d'importance.
- Il existe un certain nombre de « manœuvres comptables » susceptibles de compromettre l'avenir financier de votre municipalité. Nous n'en recommandons aucune.

Renvois

1. Quelques-unes des personnes à qui nous avons soumis le présent cahier de formation, pour évaluation, ont exprimé certaines réserves quant à l'utilisation du terme « financier ». A leur avis, ce terme est trop rattaché au milieu des affaires pour décrire avec justesse le caractère « public » de ce rôle. Nous avons discuté de plusieurs autres termes possibles: « responsable du budget » nous semblait trop restrictif; « gestionnaire financier » correspondait davantage aux responsabilités du trésorier; « planificateur de ressources » avait un sens trop large. Aucun de ces termes, ni aucun de tous les autres que nous avons envisagés, ne nous a semblé refléter avec exactitude cette fonction des plus importantes assumée par le conseiller municipal relativement aux finances publiques. Faute d'autres ressources terminologiques, nous avons finalement décidé de retourner au terme initial.

N.D.T.: Pour la version française du présent cahier, cette décision a notamment été facilitée par la consultation du *Nouveau Petit Robert* (édition de 1993). On y trouve la définition suivante d'un « financier »: *spécialiste de la gestion des finances publiques ou privées*. On peut aussi y lire que, en 1549, le financier était *celui qui s'occupait des finances publiques*.

2. VALENTE, Maureen. « Budgeting » (chap. 6), *Elected Officials Handbooks, Setting Policies for Internal Management* (3^e édition), n° 4, Washington (DC), International City Management Association, 1988, p. 42.
3. ANTON, Thomas J. *The Politics of State Expenditures in Illinois*, Urbana (Illinois), University of Illinois Press, 1966, p. 49-52.
4. Cette méthode de budgétisation au sein d'une administration publique est décrite en détail dans le livre de David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1992, p. 3-4.
5. GODSEY, Maureen W. *Financial Performance Goals: A Guide for Setting Long-range Policies, Handbook No.4* (Cahier 4), Washington (D.C.), International City Management Association, 1980, p. 5.
6. GROVES, Sanford M. *Evaluating Financial Condition: An Executive Overview for Local Government*,

- Handbook No.1 (Cahier 1)*, Washington (D.C.), International City Management Association, 1980, p. 11-19.
7. GODSEY, Maureen W. *Financial Jeopardy!: Policies and Practices That Can Affect Financial Health*, *Handbook No.3 (Cahier 3)*, Washington (D.C.), International City Management Association, 1980, p. 5-10.

PRATIQUES SENEGALAISES

L'Etat sénégalais, dès le début du processus d'élaboration des textes législatifs consacrant le principe de la Décentralisation, a fait de la formation des élus une préoccupation majeure. Dans le souci d'une plus grande efficacité, le législateur stipule dans l'article 9 de la Loi 96/06 portant Code des Collectivités Locales que « ... les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur formation ».

Il s'agit d'éveiller et de développer en eux une claire conscience de leur nouvelle et importante mission et de la nécessité d'un changement radical dans les mentalités et les comportements.

Afin de toujours mieux représenter ses concitoyens et de se montrer à la hauteur de la tâche complexe qu'il est chargé d'accomplir, l' élu municipal doit consacrer de plus en plus de temps à ses fonctions publiques. Il est appelé à jouer un rôle plus actif dans différents secteurs de l'économie locale. Il doit être bien outillé et informé afin de mieux servir ses concitoyens, il ressent donc, de plus en plus, le besoin de parfaire sa formation.

Les besoins de formation des élus locaux varient selon les fonctions et les responsabilités assumées par chacune des collectivités locales (Région, Commune). Néanmoins, certains besoins se rencontrent partout.

L' élu assume différents rôles et s'acquitte de plusieurs responsabilités au sein de sa municipalité. En qualité de financier, il doit pouvoir mener à bien le processus budgétaire, qu'il choisisse de suivre la formule du budget classique ou celle du budget stratégique. Il doit également apprendre à utiliser différents indices pour juger de la santé financière de sa municipalité.

Les collectivités sénégalaises considèrent pratiquement la fonction financière (préparation, vote, exécution et contrôle de budget) comme étant la plus importante de l'activité municipale.

Cette fonction est considérée comme réservée aux initiés. Quelques rares conseillers comprennent les techniques budgétaires et le contenu des états financiers. C'est pourquoi de la préparation au contrôle, l'assistance des fonctionnaires municipaux est très remarquée .

Sur le plan du contenu les communes comptent essentiellement sur le fond de dotation et le fond de concours. Les ressources endogènes sont très limitées et l'emprunt sur le marché financier inexistant. Par ailleurs les ressources provenant de la coopération décentralisée sont considérés comme un bon complément des ressources de nos communes.

Sur le plan de la forme, la nomenclature budgétaire recèle beaucoup de critique et n'offre pas la flexibilité nécessaire à la gestion efficace.

Le budget

La population est en droit de s'attendre à ce que le conseil fasse une saine gestion des finances municipales. Dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques et de rareté des ressources financières, elle devient de fait plus exigeante à cet égard. Par ailleurs, il est nécessaire d'observer certaines règles pour assurer l'affectation optimale des ressources, et l' élu municipal assume à ce propos des responsabilités fort complexes; l'une de ces responsabilités, peut-être la plus importante, est la planification et l'adoption du budget.

Expériences canadiennes

L'UMQ (L'union des municipalités du Québec) propose aux élus municipaux un cours qui traite essentiellement du budget et des différentes étapes de sa préparation. On y présente différentes formules utilisées par les municipalités québécoises. La première de ces formules est celle du **budget classique**, qui utilise les données financières de l'année précédente et qui fait l'analyse de chaque dépense selon sa nature. Les décisions sont prises en fonction seulement du montant de la dépense. Ce type de budget, étant donné sa facilité d'application, peut convenir à de petites municipalités. Cependant, comme il est associé à une vision à court terme, il ne met pas à profit les compétences des gestionnaires, et ne favorise donc pas une affectation optimale des ressources financières.

Suivant la deuxième formule, celle du **budget par programmes**, les décisions sont prises en conformité avec les objectifs que s'est fixés la municipalité. On établit le budget d'après les programmes et les activités plutôt que d'après les catégories de dépenses. Cette formule demande davantage d'énergie et de compétences que la première; fondée sur le court terme, elle prend souvent en considération le moyen terme.

Le cours accorde une place prépondérante à une troisième formule, celle du **budget stratégique**, orienté sur la mission de la municipalité. Cette formule reprend les caractéristiques générales du budget par programmes, mais privilégie une vision à long terme, qui favorise une meilleure affectation des ressources. Le budget stratégique intègre la planification du développement municipal à la démarche budgétaire. Il accroît l'autonomie des gestionnaires, ce qui les aide à mieux gérer le changement. Par ailleurs, il dégage les élus de certaines tâches de validation des dépenses pour leur permettre de consacrer plus de temps aux décisions importantes et à l'élaboration de l'orientation de la municipalité.

La planification stratégique se fait en plusieurs étapes. Il est important de commencer par définir une vision générale pour la municipalité. Afin de mener à bien ce processus, on étudie la situation actuelle et les perspectives d'avenir. La vision doit elle-même se fonder sur une mission qui s'inspire d'un ensemble de valeurs et qui propose de grandes orientations ainsi que des objectifs à prioriser.

Une mission bien précise aide à canaliser dans une même direction les efforts des employés. Elle est un cadre de référence et favorise des décisions éclairées. Les actions, mieux ciblées, produisent de meilleurs résultats. Il convient de se donner une mission et une vision pour chaque service de la municipalité, afin d'établir un plan d'action.

Cela dit, il reste que le succès de la formule du budget stratégique dépend largement de l'attitude de la municipalité; il convient donc de se demander, avant d'adopter cette formule, si les élus font preuve de la volonté politique nécessaire.

Quelle que soit la formule choisie, il est indispensable, pour mener à bien la planification budgétaire, de faire la distinction entre le budget d'exploitation et les immobilisations. Il faut savoir en outre qu'une bonne planification budgétaire doit s'échelonner sur toute l'année financière. Ce sont là d'autres thèmes abordés par le cours sur le budget.

Les politiques financières

L'analyse financière de la municipalité est indispensable pour assurer la planification d'une bonne stratégie budgétaire, pour fixer le taux des taxes et le coût des services, et pour établir le budget. Elle donne l'occasion de se familiariser avec des outils d'analyse intéressants, grâce auxquels les élus sont en mesure de prendre des décisions éclairées, fondées sur la situation de la municipalité et sur sa capacité financière. L'analyse financière permet de cerner les forces et les faiblesses de la municipalité. C'est un support de la planification stratégique ou de tout autre processus budgétaire. Elle aide à envisager la situation future de la municipalité, à se rendre compte que les décisions d'aujourd'hui façonnent la municipalité de demain.

Les résultats de l'analyse financière servent à construire un tableau de bord qui, fournit plusieurs indicateurs sur l'état de "environnement externe et interne, et qui présente une analyse historique de la municipalité, de même que ses perspectives d'avenir. L'étude de l'environnement externe porte sur les facteurs qui influencent la situation financière de la municipalité; on s'attache à examiner tout particulièrement les aspects économique, politico-légal et opérationnel.

L'analyse des variables internes décrit la situation de la municipalité, que l'on peut encore préciser au moyen d'une comparaison avec des municipalités voisines ou de taille semblable. Quatre indices de base sont utilisés pour ce faire, soit la dépense *per capita*, la richesse foncière, les dépenses pour 50 000 FCFA de richesse foncière et l'effort fiscal. En modifiant ces données, on peut obtenir des indices de performance municipale.

La valeur du rôle d'évaluation foncière doit aussi être prise en considération dans l'analyse financière. On doit examiner la composition du rôle et s'interroger sur l'importance relative de chacune des catégories. La structure des recettes de la municipalité influence également sa santé financière. La municipalité a-t-elle des sources de revenus diversifiées?

Le processus d'analyse financière de la municipalité amène en outre à examiner le niveau d'endettement et la structure des dépenses, ainsi que l'évolution historique de l'endettement et des dépenses.

Pour faire une analyse approfondie de l'information recueillie, la municipalité à avantage à se doter de systèmes de gestion intégrée des données. La modélisation informatique à partir de celles-ci peut se révéler un outil efficace pour l'analyse et la planification financière. Un bon modèle permet d'étudier l'effet de différents scénarios sur la situation future de la municipalité.

Les indicateurs et les données servent à établir un diagnostic financier de la municipalité. Ce diagnostic révèle entre autres le profil financier de la municipalité et son potentiel de croissance. Il peut faire ressortir des difficultés et montrer l'opportunité d'effectuer certains changements. La comparaison avec d'autres municipalités peut également être utile, pourvu que l'on tienne compte des objectifs, des besoins et des contraintes de chaque municipalité.

Une bonne analyse financière est essentielle à la planification stratégique; elle doit du moins précéder l'établissement et l'adoption du budget municipal. Nous n'avons fait état ici que de quelques-unes des étapes du processus budgétaire et de l'analyse financière de la municipalité.

Les politiques financières

D'autres responsabilités incombent à l' élu municipal au chapitre de la gestion des finances publiques. La mise en œuvre de politiques financières facilite la coordination et la cohérence des actions dans le domaine des finances publiques. L'élaboration de ces politiques revient au conseil municipal..

Conclusion

Les rôles et les responsabilités qui appartiennent aux élus municipaux en qualité de financiers sont fort complexes et demandent beaucoup de temps et d'énergie. La planification budgétaire et l'analyse financière sont deux des principales activités que les élus sont appelés à exercer. Dans un environnement en constante évolution, une formation sur mesure et adaptée aux changements complète utilement les connaissances déjà acquises.

PARTIE II ATELIER

VUE D'ENSEMBLE

Raison d'être

Le présent atelier vise à sensibiliser les participants au rôle joué par le conseiller municipal relativement à la gestion des finances publiques, surtout en ce qui a trait à la budgétisation et à la planification financière à long terme. Au terme de l'atelier, les participants seront en mesure de reconnaître certains indicateurs courants relatifs aux recettes et aux dépenses, et ils pourront aussi s'en servir afin d'évaluer la situation financière de leur municipalité.

Sommaire

Vous trouverez ci-dessous une brève description de chaque activité d'apprentissage, de même qu'une estimation de sa durée. N'hésitez pas à modifier l'ordre des activités, à supprimer certaines d'entre elles si vous le jugez opportun, ou encore à intégrer votre propre matériel de formation aux activités proposées.

8.1 Exercice de mise en train: Recherche et échange d'idées

Les participants imaginent, individuellement, diverses façons originales d'accroître les recettes et de réduire les dépenses de leur municipalité. Ces idées sont ensuite exprimées à haute voix et notées par l'animateur, avant d'être discutées par l'ensemble du groupe. (30 à 45 minutes)

8.2 Exercice: Responsabilités en matière de finances

Les participants déterminent, à partir d'une liste qui leur est fournie, le responsable de diverses tâches relatives à la planification et à la gestion financières au sein de leur municipalité. (75 minutes)

8.3 Présentation du formateur

Vous animez une courte présentation sur le rôle de financier joué par le conseiller municipal. Inspirez-vous des éléments d'information de l'exposé théorique qui précède et de votre propre expérience pour examiner avec les participants les diverses phases du processus annuel de budgétisation, en faisant valoir l'importance d'une « vision à long terme » en ce qui a trait aux immobilisations et au financement de l'infrastructure municipale. Présentez le budget comme une politique financière, et expliquez aux participants comment ils peuvent se préparer à évaluer la situation financière de leur propre municipalité. (30 minutes)

8.4 Étude de cas: Politique involontaire touchant l'évaluation foncière

Les participants prennent connaissance d'une situation où des évaluations foncières ne sont pas révisées équitablement et discutent des conséquences de la politique sous-jacente, n'ayant jamais été énoncée officiellement, sur les finances publiques. (90 minutes)

8.5 Exercice: Évaluation de la situation financière d'une municipalité

Les participants se servent d'une liste de problèmes auxquels font souvent face les gouvernements municipaux pour déterminer à quel point il est urgent ou important de résoudre de tels problèmes au sein de leur propre municipalité. Ils discutent ensuite des mesures qui pourraient être prises relativement à certains de ces problèmes. (90 à 120 minutes)

8.6 Exercice: Analyse d'un état financier

Les participants analysent l'état financier qui leur est remis et tentent d'y relever certaines tendances inquiétantes en ce qui a trait aux recettes et aux dépenses. Ils s'interrogent aussi sur les causes probables des écarts observés. (60 à 75 minutes)

8.7 Exercice de transfert des connaissances

Les participants réfléchissent aux mesures qu'ils entendent prendre, une fois retournés dans leur milieu de travail, pour appliquer les connaissances acquises pendant l'atelier sur la planification et la gestion financières. Ils partagent ensuite entre eux le fruit de leurs réflexions. Encouragez-les à s'engager à mettre en pratique les changements discutés. (30 à 45 minutes)

8.1 Exercice de mise en train: RECHERCHE ET ÉCHANGE D'IDÉES

Durée: 30 à 45 minutes

Objectif

Le présent exercice incite les participants à imaginer diverses façons d'accroître les recettes et de réduire les dépenses de leur municipalité, puis à échanger leurs idées.

Déroulement

Expliquez aux participants qu'ils sont invités à s'inspirer de leur expérience comme conseillers afin d'imaginer le plus de façons possibles d'accroître les recettes nécessaires à la prestation de services municipaux et, parallèlement, de réduire les sommes affectées à la prestation de ces services. Expliquez-leur qu'ils utiliseront, à cette fin, une méthode de recherche d'idées appelée la *Technique nominale de groupe* (celle-ci est décrite à la page suivante).

Pour commencer, écrivez les deux questions ci-dessous sur une grande feuille de papier, en grosses lettres, afin qu'elles puissent être lues facilement par tous les participants:

1. Quelles mesures ma municipalité pourrait-elle prendre pour accroître ses recettes?
2. Quelles mesures ma municipalité pourrait-elle prendre pour réduire ses dépenses?

Demandez aux participants de noter, individuellement, toutes les idées qui leur viennent à l'esprit pour accroître les recettes et réduire les dépenses de leur municipalité. Invitez-les ensuite à communiquer ces idées à l'ensemble du groupe, à tour de rôle. Écrivez toutes les suggestions qui permettraient d'augmenter les recettes d'un côté d'une grande feuille de papier, et celles qui visent à diminuer les dépenses de l'autre côté.

Une fois ces deux listes établies, engagez une discussion générale à partir des questions suivantes:

1. Qui a retiré au moins une nouvelle idée utile aujourd'hui?
2. Est-il arrivé qu'une idée formulée par un autre participant ait suscité une idée connexe dans votre esprit?
3. Quelles sont les conséquences du présent exercice pour vous-même et vos collègues au sein du conseil municipal?

La technique nominale de groupe

On peut faire appel à la technique nominale de groupe (TNG), qui combine une recherche d'idées, une discussion collective et un vote systématique, pour aider les membres d'un groupe à convenir d'une ligne de conduite ou d'une solution à un problème. L'animateur du groupe amorce le processus en écrivant succinctement le problème à résoudre sur une grande feuille de papier (ou un chevalet de conférence), à la forme interrogative (par exemple, « Comment serait-il possible de...? »). Il suit ensuite les quatre étapes ci-dessous (ou il s'en inspire).

Étape 1

L'animateur invite les participants à lire l'énoncé du problème et à imaginer, individuellement et en silence, le plus de solutions possible à ce problème. Les idées trouvées doivent être notées.

Étape 2

À tour de rôle, les participants lisent les solutions qu'ils ont imaginées, tandis que l'animateur les note textuellement sur une grande feuille de papier (ou un chevalet de conférence).

Étape 3

Une fois toutes les idées formulées, les participants discutent de chacune d'elles, afin de s'assurer qu'elles sont bien comprises. Il s'agit ici de préciser, au besoin, le sens de ces idées, et non de déterminer si elles sont réalisables.

Étape 4

Les participants sont invités à choisir, individuellement, les cinq idées qu'ils préfèrent et à les noter sur des fiches (une idée par fiche). L'animateur compile ces fiches et annonce les résultats (les idées les plus populaires au sein du groupe).

Contrairement au remue-ménages, où les participants interagissent dès le début du processus, la TNG permet aux participants de travailler ensemble de façon structurée, tout en notant individuellement leurs idées plutôt qu'en les exprimant de vive voix. D'après certaines études, les groupes qui ont recours à la TNG formuleraient de meilleures idées que ceux qui cherchent collectivement des idées. Ce résultat tiendrait au fait que les participants qui utilisent la TNG sont moins gênés d'être en présence les uns des autres et ont moins tendance à porter des jugements prématurés.

8.2 Exercice: RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE FINANCES

Durée: 75 minutes

Objectif

Le présent exercice fournit aux participants la possibilité d'observer certaines similitudes dans la répartition des responsabilités relatives à la planification et à la gestion financière au sein de leurs municipalités respectives. Il a notamment pour avantage de sensibiliser les conseillers aux tâches qu'ils sont censés exécuter en matière de finances et à celles qui, normalement, incombent à d'autres personnes. Nous vous recommandons de faire faire cet exercice aux participants avant de leur transmettre la moindre connaissance théorique, car ils doivent répondre aux questions à partir de leur propre expérience, plutôt qu'en essayant de choisir la « bonne » réponse.

Déroulement

Préparez à l'avance une liste de Responsabilités en matière de finances comme celle qui apparaît aux pages 37 et 38. N'hésitez pas à modifier au besoin la description des tâches ou le titre des responsables, afin qu'ils soient conformes à la réalité des participants. Reproduisez cette liste sur une grande feuille de papier.

Remettez une copie de la liste à chacun des participants et invitez-les à en prendre connaissance. Demandez-leur d'indiquer, à côté de chacun des énoncés, le responsable de cette tâche dans leur propre municipalité. Expliquez qu'ils doivent faire un « X » dans la case appropriée, sous le chiffre correspondant au responsable en question. Précisez qu'une réponse doit être fournie pour chacun des énoncés et qu'il est important de préciser, chaque fois, la personne qui *est effectivement* responsable de chaque tâche, plutôt que celle qui *devrait* en être responsable.

Une fois les listes remplies, invitez les participants à partager leurs réponses avec l'ensemble du groupe. Consignez ces réponses sur la liste que vous aurez reproduite, au préalable, sur la grande feuille de papier. Lisez la première tâche et nommez chacun des responsables possibles, en demandant aux participants de lever la main lorsque vous arrivez à la personne qu'ils ont désignée. Vous devez procéder ainsi, tâche après tâche, jusqu'à ce que toutes les données aient été notées. Engagez une discussion générale sur l'ensemble des résultats, en posant les questions suivantes (ou des questions semblables) aux participants:

1. Vous attendiez-vous à des résultats semblables? A des résultats différents?
2. La répartition globale obtenue diffère-t-elle de la façon dont les responsabilités relatives à la planification et à la gestion financières sont réparties dans votre municipalité?
3. Quels liens pouvez-vous établir entre le présent exercice et votre rôle de financier au sein du conseil municipal?

Si le temps le permet, vous pourriez proposer aux participants de reprendre leur liste individuelle et de déterminer:

1. Les tâches qu'ils exécutent actuellement, mais dont ils ne devraient pas être responsables;

2. Les tâches auxquelles ils ne participent pas, alors qu'ils le devraient.

RESPONSABILITÉS EN MATIERE DE FINANCES

- 1 = Conseiller municipal
 2 = Secrétaire municipal
 3 = Trésorier
 4 = Vérificateur
 5 = Chefs des différents services municipaux
 6 = Autre personne
 7 = Je ne sais pas.

	Tâches	1	2	3	4	5	6	7
1.	Préparer des états financiers, des calendriers et des rapports.							
2.	Tenir à jour des registres de comptabilité générale.							
3.	Compiler le document budgétaire annuel.							
4.	Préparer des relevés périodiques de contrôle budgétaire.							
5.	Préparer les feuilles de présence hebdomadaires ou mensuelles.							
6.	Tenir à jour l'inventaire des biens de la collectivité.							
7.	Recueillir toutes les sommes exigibles par la municipalité.							
8.	Autoriser la création d'un fonds de réserve pour le remplacement des immobilisations.							
9.	Évaluer la situation financière de la municipalité et faire rapport à ce sujet.							
10.	Investir les fonds excédentaires dont dispose la municipalité.							
11.	Approuver les plafonds de dépenses ou la réduction des services.							
12.	Approuver le budget annuel, le taux d'imposition et le barème des droits.							
13.	Préparer les estimations annuelles des recettes et des dépenses.							
14.	Autoriser les dettes à long terme.							
15.	Choisir des investissements valables.							
16.	Déterminer si les opérations financières sont exécutées correctement.							
17.	Autoriser le paiement des achats approuvés.							
18.	Modifier les programmes en fonction des compressions budgétaires.							
19.	Procéder régulièrement à des contrôles budgétaires.							
20.	Remplir des demandes de crédits.							
21.	Régler les différends concernant les appels en matière d'impôt.							

8.3 PRÉSENTATION DU FORMATEUR

Durée: 30 minutes

Objectif

La présentation vise à fournir aux participants des idées et des points de vue sur le rôle de financier, ainsi que des notions théoriques pouvant être rattachées aux exercices individuels et collectifs contenus dans le présent cahier.

Déroulement

Préparez votre présentation à partir des éléments d'information de l'exposé théorique qui précède sur le rôle de financier. Examinez particulièrement avec les participants les diverses phases du processus annuel de budgétisation, en faisant valoir l'importance d'une « vision à long terme » en ce qui à trait aux immobilisations et au financement de l'infrastructure municipale. Présentez le budget comme une politique financière, et expliquez aux participants comment ils peuvent se préparer à évaluer la situation financière de leur propre municipalité.

Nous vous recommandons de noter sur des fiches les principaux renseignements à communiquer aux participants; il vous sera ainsi plus facile de ne rien oublier et de respecter l'horaire fixé. Posez des questions de temps à autre, pour vous assurer que les participants comprennent bien et qu'ils sont attentifs. Le recours à des aides visuelles, comme les transparents pour rétroprojecteur et les grandes feuilles de papier remplies au préalable, agrémentera votre présentation et facilitera aussi la compréhension.

8.4 POLITIQUE INVOLONTAIRE TOUCHANT L'ÉVALUATION FONCIÈRE A DIOURBEL

Malik Diop est propriétaire d'une raffinerie d'huile construite sur un excellent terrain de près d'un hectare au cœur de la commune de Diourbel. Cette entreprise prospère témoigne de la vitalité du milieu des affaires locales, qui bénéficie depuis quelque temps d'une économie stable. Sa situation illustre aussi très bien comment une municipalité peut perdre ou sacrifier certaines occasions qui s'offrent à elle, et comment cela peut se répercuter sur le financement des programmes et des services municipaux.

Situation

Il y a six ans, Malik Diop s'est montré très résolu dans ses démarches auprès de la Commission de révision de l'évaluation foncière pour faire modifier la valeur imposable de sa raffinerie. Le responsable du Bureau d'évaluation foncière de Mbacké avait fixé la valeur de cette propriété à 50 000 000 FCFA, et la Commission de révision a ramené celle-ci à 5 000 000 FCFA soit environ 10 p. 100 de l'évaluation initiale. Or, selon la nouvelle évaluation que vient d'effectuer l'évaluateur municipal, la valeur imposable de la raffinerie s'établit maintenant à 60 000 000 FCFA. Cette évaluation n'a pas encore été contestée par M. Diop. La valeur d'une autre raffinerie d'huile de moutarde, située près de celle de M. Diop mais de plus petite taille, a quant à elle été réévaluée il y a six ans à 3 500 000 FCFA soit environ 12 p. 100 de l'évaluation initiale. La nouvelle évaluation foncière proposée s'élève maintenant à 38 000 000 FCFA.

La Commission de révision de l'évaluation foncière ne semble pas posséder de barèmes uniformes pour déterminer la valeur des propriétés à des fins fiscales, même lorsque celles-ci appartiennent à la même catégorie d'établissements. C'est donc au processus de révision qu'il faut imputer le fait que la municipalité de Diourbel se trouve ainsi privée d'une partie des précieuses recettes que pourraient lui procurer les évaluations foncières. L'examen des dossiers d'évaluation permet de comprendre comment sont prises les décisions dans cette municipalité, ainsi que les conséquences du processus actuel d'évaluation.

Selon ces dossiers, le Bureau municipal d'évaluation foncière semble s'acquitter de façon professionnelle du processus d'évaluation. Toutefois, ce processus devient une comédie lorsqu'il est pris en charge par la Commission de révision. Cette dernière est composée de quatre personnes: un président, un conseiller municipal, un avocat et un ingénieur. Il y a six ans, la Commission a siégé pendant près de deux mois, à temps plein, pour entendre les appels des propriétaires fonciers souhaitant obtenir des redressements d'impôt. D'après l'évaluateur municipal, presque tous les propriétaires de la municipalité, et en particulier les plus riches, se sont présentés devant la Commission. Le tableau de la page suivante, produit à partir des dossiers de l'évaluateur, fournit un aperçu du succès obtenu par ces personnes, à des degrés divers, dans leurs démarches auprès de la Commission.

Il est important de préciser qu'aucune des propriétés apparaissant dans ce tableau n'a fait l'objet d'améliorations au cours de la période visée par les évaluations.

Évaluations foncières à Diourbel (Toutes les valeurs sont exprimées en FCFA)			
Type d'établissement	1 ^{re} année		6 ^{re} année
	Évaluation proposée	Évaluation révisée	Évaluation proposée
Grosse raffinerie d'huile de moutarde	142 000	10 000	231 000
Plus petite raffinerie d'huile de moutarde	41 000	5 000	93 000
Petit magasin de vente au détail	265	265	819
Scierie de taille moyenne	22 000	5 000	46 880
Papeterie	670	540	2 025
Immeuble commercial à plusieurs étages	16 300	8 000	88 000
Résidence privée (appartenant au propriétaire d'une grande entreprise)	55000	8 500	237 216
Résidence privée (appartenant au propriétaire d'un petit magasin)	1 299	650	4 875

Questions

- A la lumière de ce tableau, quelle(s) politique(s) les membres de la Commission de révision des évaluations foncières appliquent-ils, de façon implicite, dans leur travail? Nous vous suggérons de tenir compte, dans votre réponse, des cinq principes suivants qui semblent guider la Commission dans ses décisions:

 - La valeur attribuée par chaque propriétaire à sa propriété importe davantage que la valeur calculée de façon professionnelle par l'évaluateur de la municipalité.
 - Les propriétaires fonciers qui s'adressent à la Commission de révision ont le droit d'obtenir un redressement de la valeur de leur propriété.
 - La valeur d'une propriété n'a besoin d'être modifiée que si elle est contestée par son propriétaire.
 - Les personnes qui possèdent de grandes propriétés sont plus importantes pour la collectivité que les petits propriétaires, et elles devraient donc obtenir des redressements proportionnellement plus élevés.
 - Les personnes qui possèdent de grandes propriétés sont des citoyens influents, et il est impensable qu'elles soient forcées d'essuyer un refus.
- Quelles occasions la municipalité a-t-elle perdues ou sacrifiées en raison de cette politique tacite, et quelles ont été les répercussions sur le financement des programmes et des services destinés à la population?
- Si vous faisiez partie du conseil municipal de Diourbel, quelles mesures prendriez-vous pour corriger la situation?

8.5 Exercice: ÉVALUATION DE LA SITUATION FINANCIERE D'UNE MUNICIPALITÉ

Durée: 90 à 120 minutes

Objectif

Tout conseil municipal s'inquiète de la capacité de sa municipalité de maintenir les niveaux actuels de services, de surmonter les perturbations économiques à l'échelle locale, ainsi que de résister aux pressions attribuables à la croissance ou au déclin de l'économie. S'il est déterminé à bien faire son travail, le conseil utilise des méthodes éprouvées pour évaluer la situation financière de la municipalité.

Le présent exercice permet aux participants de s'exercer à évaluer la situation financière de leur propre municipalité et à reconnaître certains problèmes en matière de recettes et de dépenses. Il leur fournit aussi la possibilité d'échanger des suggestions pour résoudre quelques-uns des problèmes relevés.

Déroulement

Remettez aux participants une liste de contrôle à partir de laquelle ils pourront analyser le profil des recettes et des dépenses de leur municipalité. Celle que vous trouverez dans les pages qui suivent présente seize problèmes courants en matière de recettes et de dépenses, ainsi qu'une échelle permettant de déterminer l'urgence et l'importance relatives de chacun de ces problèmes. Invitez les participants à lire les instructions préalables, puis à remplir la liste de contrôle.

Lorsque les participants ont évalué tous les problèmes et calculé leur total pour chacun d'eux, demandez-leur de répondre aux questions ci-dessous relativement au problème qui a obtenu le total le plus élevé (si plusieurs problèmes affichent le même total, les questions peuvent s'appliquer à tous ces problèmes).

Questions

1. Pourquoi s'agit-il d'un problème urgent ou important en matière de recettes dans votre municipalité? (Un participant pourrait répondre à cette question en indiquant, par exemple, que les recettes recueillies auprès des utilisateurs d'un nouveau complexe récréatif ne couvrent pas toutes les dépenses entraînées par celui-ci.)
2. Pourquoi s'agit-il d'un problème urgent ou important en matière de dépenses dans votre municipalité? (Il pourrait arriver, par exemple, qu'une municipalité n'ait pas suffisamment de fonds pour assurer le fonctionnement et l'entretien d'une station d'épuration des eaux d'égout construite grâce à des subventions.)

Instructions

La liste de contrôle ci-dessous comporte seize problèmes auxquels font souvent face les municipalités. Huit d'entre eux ont trait aux recettes, et huit aux dépenses. Cette liste vise à vous permettre de luger vous-même de la situation financière de votre municipalité.

Vous devez prendre connaissance de chacun des problèmes décrits. Si vous estimez qu'un problème n'existe pas au sein de votre municipalité, vous n'avez qu'à faire un crochet dans la case « Non » et passer au problème suivant. Par contre, si vous croyez qu'il s'agit effectivement d'un problème dans votre municipalité, vous devez cocher la case « Oui » et évaluer, dans la section de droite, l'urgence et l'importance de ce problème. Un problème est considéré comme **urgent** lorsqu'il exige une intervention rapide (par exemple pour faire face à une crise apparente). Il est jugé **important** lorsqu'il a des conséquences à long terme sur l'administration municipale. Vous devez déterminer, sur une échelle de 1 (niveau le plus bas) à 5 (niveau le plus élevé), dans quelle mesure il est urgent et important de résoudre chacun des problèmes que connaît votre municipalité. Notez les deux chiffres correspondant à votre évaluation sur les lignes prévues à cette fin, puis inscrivez le produit de leur multiplication sur la ligne de droite. Vous devez procéder de la même façon pour chacun des problèmes, jusqu'à ce que toute la liste de contrôle ait été remplie.

LISTE DE CONTROLE			
Problèmes touchant les recettes	Est-ce un problème dans votre municipalité?	S'il s'agit effectivement d'un problème, celui-ci est-il	
		Urgent?	Important?
1. Effritement de la base de recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
2. Procédures ou politiques internes nuisant à la production de recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
3. Procédures ou politiques externes nuisant à la production de recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
4. Trop grande dépendance à l'égard de sources de recettes externes ou dépassées	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
5. Frais d'utilisation insuffisants pour couvrir les dépenses entraînées par certains services	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
6. Perte d'une importante source de recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
7. Ralentissement de l'économie à l'échelle locale	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
8. Méthode inefficace de prévision des recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
9. Hausse imprévue des dépenses, par rapport aux recettes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
10. Augmentation imprévue des dépenses courantes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
11. Contrôles budgétaires inefficaces	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
12. Baisse de productivité des fonctionnaires	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
13. Trop forte croissance des programmes, suscitant des engagements futurs en matière de dépenses	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
14. Dépenses imprévues en raison d'une catastrophe naturelle	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
15. Souplesse réduite en matière de dépenses, en raison d'une hausse des dépenses courantes	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____
16. Augmentation imprévue du service de la dette	Oui Non Je ne sais pas	1 2 3 4 5 - + ____ x ____	1 2 3 4 5 - + ____ = ____

Une fois que les participants ont cerné leurs plus graves problèmes en matière de recettes et de dépenses (c'est-à-dire ceux qui affichent les totaux les plus élevés), répartissez-les en petits groupes de trois. Expliquez que chaque groupe devra discuter du principal problème relevé par chacun des trois participants et chercher diverses façons de le résoudre. Suggérez-leur de recourir ou remue-ménages pour produire rapidement un grand nombre d'idées. Précisez aux participants qu'ils disposent d'environ une heure pour réaliser cette tâche.

Chaque groupe étant appelé à discuter de trois problèmes au total, rappelez aux participants qu'ils doivent gérer efficacement leur temps, afin qu'aucun problème ne soit négligé. Invitez également les groupes à s'attaquer au deuxième problème que chacun des participants considère comme le plus grave, s'ils disposent de suffisamment de temps, et même à un troisième problème.

Au bout d'une heure, rassemblez les participants et discutez avec eux de l'utilité du présent exercice et de la liste de contrôle pour évaluer la situation financière de leur municipalité. Si le temps le permet, proposez aux participants de communiquer au groupe quelques-unes des solutions intéressantes qui ont été formulées pour résoudre certains des problèmes relevés.

8.6 Exercice: ANALYSE D'UN ÉTAT FINANCIER

Durée: 60 à 75 minutes

Objectif

Le présent exercice fournit aux participants la possibilité d'analyser un état financier.

Déroulement

Répartissez les participants en plusieurs petits groupes et remettez à chacun d'eux l'état financier apparaissant à la page suivante. Celui-ci renferme: a) les recettes et les dépenses réelles de l'année financière précédente; b) les recettes et les dépenses inscrites au budget de l'année en cours; c) les recettes et les dépenses réelles pour chacun des deux premiers trimestres de l'année en cours.

Proposez aux différents groupes d'étudier l'état financier et d'y repérer toute tendance inquiétante en matière de recettes ou de dépenses. Le cas échéant, invitez-les également à essayer de déterminer la cause probable des écarts observés. Accordez-leur environ 45 minutes pour réaliser cette tâche. Une fois ce délai écoulé, réunissez tous les participants et demandez à chaque groupe de partager ses observations. Engagez ensuite une discussion générale.

ÉTAT FINANCIER ANNUEL				
A. Recettes (en livres)				
Sources de recettes	Recettes réelles (année précédente)	Recettes prévues (année en cours)	Recettes réelles (1 ^{er} trimestre de l'année en cours)	Recettes réelles (2 ^e trimestre de l'année en cours)
Marchés	191 200	175 868	50 300	27 900
Terminus d'autobus	26 144	50 000	24 300	26 900
Abattoir	17 365	25 200	6 200	6 950
Collecte et élimination des ordures ménagères	51 727	90 000	22 350	5 850
Service d'alimentation en eau	638 280	700 000	175 250	173 390
Loyers	201 243	220 000	40 292	53 256
Développement domiciliaire	753 000	312 000	312 000	0
Permis des brasseries	1 200	1 200	900	350
Boutiques de forgeron	25	50	10	0
Négociants en os	5	10	0	0
Permis d'hébergement	2 100	1 850	500	350
Totaux	1 882 289	1 576 178	632 102	294 946
Projet réalisé grâce à des fonds de l'extérieur				
B. Dépenses (en livres)				
Sources de dépenses	Dépenses réelles (année précédente)	Dépenses prévues (année en cours)	Dépenses réelles (1 ^{er} trimestre de l'année en cours)	Dépenses réelles (2 ^e trimestre de l'année en cours)
Salaires	2 268 592	2 936 000	734 000	1 545 396
Combustibles et pneus	15 000	15 078	6 626	3 753
Impression et publicité	4 146	4 800	1 360	2 493
Poste et téléphone	10 130	10 325	2 335	4 937
Dépenses et indemnités des conseillers	11 221	22 000	4 300	21 929

Réparation et entretien des véhicules	7 331	5 200	1 397	3 967
Réparation et entretien des bâtiments	3 096	1 090	217	389
Electricité et eau	10 500	11 300	2 860	5 730
Totaux	2 330 016	3 005 793	753 096	1 588 594

8.7 EXERCICE DE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

Durée: 30 à 45 minutes

Objectif

Le présent exercice devrait aider les participants à transférer Les connaissances acquises pendant l'atelier dans leurs activités réelles comme représentants élus. Il vise principalement à susciter des attentes, des plans réalistes et des engagements personnels. Certains échanges sont encouragés entre les participants, mais ceux-ci travaillent individuellement la plupart du temps.

Un large fossé sépare la connaissance de la pratique

On s'entend généralement pour dire que la formation vise à améliorer les façons de faire des gens, grâce à l'apprentissage de méthodes plus efficaces. En fait, le succès de la formation peut être mesuré au degré de croissance personnelle et de changement survenant chez l'apprenant aussi bien pendant la formation qu'après celle-ci.

Les séances de formation sont rarement aussi efficaces que le souhaiteraient les formateurs, surtout si elles ne durent que quelques heures. L'enthousiasme du moment s'estompe rapidement lorsque les participants retrouvent leurs vieilles habitudes de travail et doivent affronter la résistance de leurs collègues qui, eux, n'ont bénéficié d'aucune formation.

Les engagements pris à l'égard du changement personnel et de l'acquisition de connaissances au terme d'un atelier peuvent aider les participants à surmonter aussi bien leur propre résistance à l'apprentissage que celle de leur milieu de travail. Grâce à quelques exercices simples de planification, un formateur d'expérience peut amener les participants à réaliser une transition harmonieuse entre l'univers des connaissances et celui de la pratique. Le temps consacré au transfert des connaissances peut transformer une courte sensibilisation à quelques idées intéressantes en une expérience susceptible de modifier le cours d'une vie.

Déroulement

Prenez au moins 30 minutes pour attirer l'attention des participants sur les apprentissages importants qu'ils ont réalisés tout au long de l'atelier et incitez-les à appliquer leurs nouvelles connaissances dans le cadre de leurs activités courantes comme conseillers. Accordez-leur d'abord une quinzaine de minutes pour remplir, individuellement, le court questionnaire apparaissant à la page suivante sur le transfert des connaissances.

Pour clore l'atelier, invitez chaque participant à communiquer brièvement au reste du groupe deux ou trois points qu'il compte modifier dans son rôle de financier au sein du conseil municipal.

QUESTIONNAIRE SUR LE TRANSFERT DES CONNAISSANCES

Réfléchissez pendant quelques minutes à votre rôle comme financier, aux nouvelles idées qui vous ont été présentées dans le cadre du présent atelier, de même qu'à ce que vous ressentez au sujet de ces idées. Rédigez ensuite une ou deux phrases, dans l'espace prévu ci-dessous, pour décrire une découverte intéressante que vous avez faite à propos de vous-même pendant l'atelier.

A la lumière de ce que vous avez appris sur vous-même et des nombreuses possibilités de changement explorées au cours de l'atelier, indiquez ci-dessous deux ou trois modifications que vous comptez apporter à la façon dont vous vous acquittez de votre rôle de financier au sein du conseil municipal.

1.

2.

3.

Enfin, quels obstacles prévoyez-vous devoir surmonter, aussi bien sur le plan personnel que dans votre milieu de travail, lorsque vous vous efforcerez de réaliser les changements souhaités? Quelles mesures prendrez-vous pour supprimer ou atténuer ces obstacles?

Obstacles

Mesures à prendre pour supprimer ou atténuer ces obstacles

- | | |
|----|----|
| 1. | 1. |
| 2. | 2. |
| 3. | 3. |

Celui qui peut acquérir des connaissances peut aussi les mettre en pratique